

Istituto Ricerche
Economiche e Sociali
Via S.Teresa, 23 - 00198 Roma
Tel. (00396) 857971
Fax (00396) 85797234/210
<http://www.ires.it>

A cura di Antonio Ruda con il coordinamento scientifico di Agostino Megale.

Valutazioni sul DPEF 2003 – 2006

IRES-CGIL

Settembre 2002

Premessa

Il DPEF 2003-2006 è stata accolta con scetticismo dall'Unione Europea e da organismi nazionali come la Corte dei Conti. Gli stessi Servizi tecnici del bilancio di Camera e Senato hanno espresso perplessità e riserve sul modo in cui il DPEF indica gli obiettivi di riduzione del fabbisogno per venire incontro alle richieste di Bruxelles. In pratica, il nuovo DPEF, è collocato su un sentiero molto stretto, fra obiettivi di crescita del PIL molto ambiziosi e parametri dei conti pubblici oltre gli stessi limiti assegnati dagli accordi europei in sede Ecofin. Secondo gli accordi di Madrid l'Italia dovrebbe chiudere il 2003 con un disavanzo di bilancio dello 0,5% del PIL mentre il DPEF si pone l'obiettivo dello 0,8%. Ma anche questo risultato è messo in forse dalla incertezze che gravano sulla crescita del PIL per il prossimo anno. Sempre sulla base degli accordi di Madrid nel 2004, il nostro Paese dovrebbe raggiungere il pareggio di bilancio a fronte di un disavanzo dello 0,3% previsto dal DPEF.

Dal canto suo, la Corte dei Conti ha giudicato insufficiente la manovra di 12,5 miliardi di Euro indicata dal Governo per portare il disavanzo dall'1,6% allo 0,8 del PIL. In particolare viene definito "audace, se non irragionevole" il programma di dismissioni a breve termine previsto dal DPEF (si veda il riquadro riportato sotto) e che, nel periodo 2002-2003, dovrebbe fornire un introito di 20 miliardi di Euro. Allo stesso tempo i magistrati della Corte dei Conti rilevano la mancanza di indicazioni sulla copertura finanziaria per la riduzione della pressione fiscale.

DPEF 2003-2006: Programma di dismissioni a breve termine

Telecom Italia
Seat
ETI
ENEL
Mediocredito Friuli Venezia Giulia
Coopercredito
Tirrenia
Fincantieri
Terna
Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale
Alitalia – Linee Aeree Italiane

Anche i tecnici del servizio bilancio di Camera e Senato hanno messo in rilievo numerose lacune nell'impostazione del DPEF. Fra queste vi è la mancata

indicazione degli obiettivi programmatici del fabbisogno dello Stato e delle Amministrazioni. Nel documento di programmazione vengono indicati soltanto i saldi (saldo primario, al netto degli interessi, saldo corrente e saldo complessivo). A questo riguardo è bene ricordare che l'asserito "buco" di bilancio lasciato dal precedente governo si basava sulla crescita del fabbisogno e non da un'effettiva crescita del disavanzo che non c'è stata.

Altri rilievi dei servizi bilancio del Parlamento riguardano la mancata quantificazione dell'onere derivante dalla riduzione dell'IRPEG, la mancata indicazione della copertura per la decontribuzione dei neoassunti prevista dalla delega previdenziale, la mancanza di indicazioni per la copertura delle risorse destinate alla riforma dei cicli scolastici. Le stesse risorse per gli investimenti pubblici, circa 24 miliardi di Euro, non vengono suddivise fra pubbliche e private lasciando così indeterminata la quota di competenza del Governo.

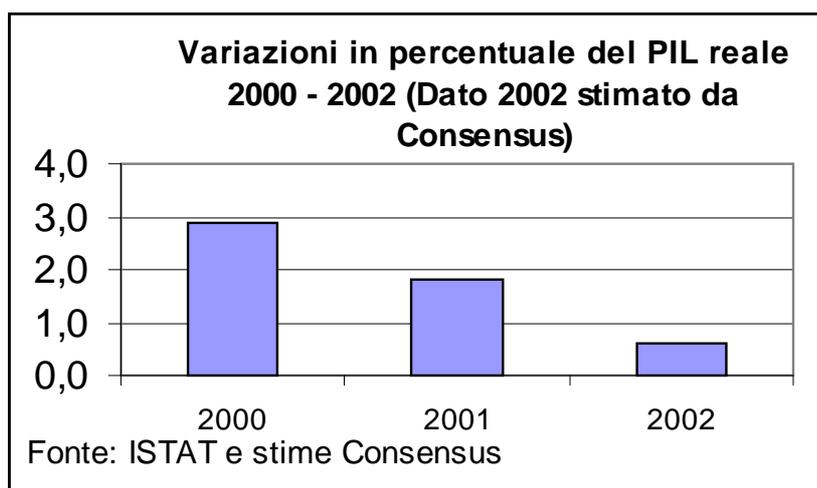
Tutto ciò indebolisce notevolmente la credibilità del programma di rientro del debito dal 108,7% del PIL del 2002 al 104,5% previsto per il 2003.

In conclusione il DPEF, non appare credibile negli obiettivi di crescita indicati. In particolare mancano indicazioni vincolanti sulle misure di sostegno alla domanda (investimenti in infrastrutture, riduzione della pressione fiscale). Senza il rilancio dello sviluppo rimangono incerte le stesse prospettive di rientro del debito.

Le previsioni di crescita del reddito

Il Documento di Programmazione economica finanziaria per il prossimo quadriennio si basa su una previsione di crescita del PIL del 2,9% sia per il 2003 che per il 2004 e del 3% per il 2005 e il 2006. La crescita per il 2002, (+1,3%), è stata rivista al ribasso rispetto alle previsioni del precedente DPEF che riportava un tasso di crescita programmato del 2,3%. Già a partire dallo scorso luglio tutti gli istituti di ricerca e gli organismi internazionali hanno rivisto al ribasso le previsioni di crescita avanzate dal Governo. I dati ISTAT sulla crescita del PIL per il secondo trimestre 2002, con una variazione di appena lo 0,2% hanno mostrato, tuttavia, una situazione ben peggiore di quella prevista dai centri di analisi nazionali e internazionali al punto che le previsioni avanzate dopo le ferie

estive parlano di una crescita del PIL per il 2002 di appena lo 0,6% (si veda il grafico seguente). Questo fatto non è influente rispetto alle previsioni per i prossimi anni in quanto la ripresa per il 2003 sconta una maggiore vivacità dell'economia negli ultimi mesi dell'anno in corso, evento che, allo stato attuale risulta del tutto compromesso. Se la minore crescita rispetto alle previsioni governative per quest'anno non venisse recuperata nel corso del 2003 verrebbero a mancare risorse per circa 10 miliardi di Euro che, nel prossimo anno, dovrebbero essere ricostituite con manovre aggiuntive oppure rivedendo i previsti interventi di riduzione della pressione fiscale. Si ricorda che già nei mesi scorsi, quando nessuno metteva in dubbio la ripresa a partire dalla seconda parte dell'anno, lo stesso FMI prevedeva per il 2003 una crescita del 2,75%, inferiore al 2,9% previsto dal DPEF.



L'andamento della domanda. Consumi e investimenti

Nelle indicazioni programmatiche del Governo la domanda finale, che comprende i consumi delle famiglie, i consumi della Pubblica Amministrazione e gli investimenti fissi lordi dovrebbe crescere a un tasso annuo compreso fra il 2,7 e il 3,1% nel periodo 2003-2006 contro una crescita tendenziale, in assenza cioè di interventi correttivi e di stimolo dell'economia, del 2,4% nel 2003 e del 2,2% nel successivo periodo 2004 - 2006. Secondo il DPEF il contributo maggiore alla crescita della domanda interna verrebbe dagli investimenti e in modo speciale dalla componente dei macchinari che dovrebbe crescere a un tasso compreso fra il

4,2 e il 5,4% nel periodo 2003-2006. È evidente, in questo caso, come il DPEF dia per scontato un forte ricorso da parte delle imprese agli incentivi fiscali per gli investimenti sul modello della Tremonti – bis. Si noti infatti che rispetto al tasso tendenziale compreso fra il 3 il 2,8%, quello programmato rappresenta quasi un raddoppio del tasso di crescita degli investimenti.

**DPEF 2003 – 2006: tassi di crescita della domanda finale
Confronto fra andamenti tendenziali e programmatici**

	2003	2004	2005	2006
Spesa delle famiglie				
Tendenziale	2,7	2,5	2,4	2,4
Programmatico	2,9	3,1	3,1	3,1
Spesa della PA				
Tendenziale	0,8	0,7	0,7	0,7
Programmatico	0,5	0,4	0,3	0,3
Investimenti in macchinari				
Tendenziale	3,0	2,8	2,8	2,8
Programmatico	4,2	5,2	5,3	5,4
Investimenti in costruzioni				
Tendenziale	2,9	2,5	2,5	2,5
Programmatico	3,7	4,6	4,7	4,8

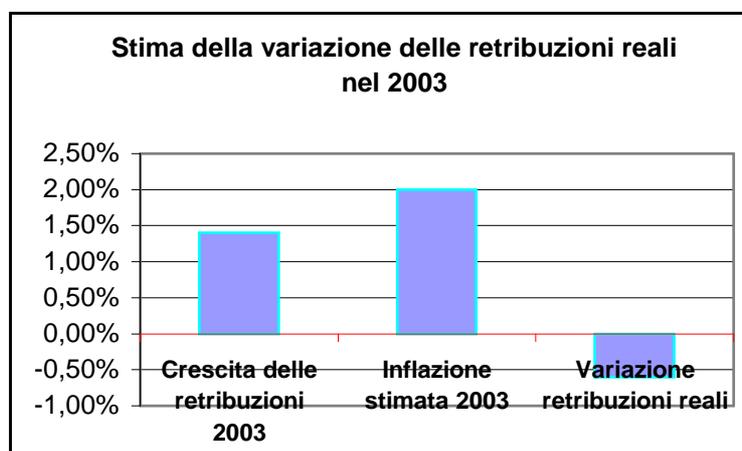
Per ciò che riguarda la domanda di consumi, la differenza fra tasso di crescita tendenziale e quello programmatico dovrebbe ottenersi grazie alla riduzione della pressione fiscale. Nella crescita dell'economia i consumi delle famiglie dovrebbero, in pratica, sostituire l'apporto della Pubblica Amministrazione al complesso della domanda in quanto per il settore pubblico è previsto un dimezzamento dei tassi di crescita programmati della spesa rispetto a quelli tendenziali. È utile ricordare che le indagini più recenti sull'atteggiamento delle famiglie rilevano, per il terzo trimestre 2002, una crescita dei consumi su base annua di appena lo 0,9% circa. In pratica, nel corso del 2003 la spesa per consumi dovrebbe recuperare 2,2 punti in percentuale rispetto alle tendenze rilevate attualmente attraverso le indagini congiunturali più recenti. Al contrario, per il DPEF il *gap* fra il dato tendenziale e quello programmatico della crescita dei consumi delle famiglie è compreso fra lo 0,2 e lo 0,7% nel periodo 2003-2006.

L'inflazione e il costo del lavoro

Non credibile è l'indicazione di un tasso programmato di inflazione dell'1,4% per il 2003. È importante sottolineare come il DPEF continui a riportare un tasso di inflazione programmato dell'1,7% per il 2002 a fronte di un tasso tendenziale (calcolato, cioè, sullo stesso mese dell'anno precedente), rilevato ad agosto del 2,3%. Dal canto suo, Il FMI ha stimato, per il 2003, un tasso di inflazione dell'1,8%. Oggi, invece, le stime dell'inflazione per il 2003 si attestano intorno al 2,2%

DPEF 2003 – 2006. Tasso d'inflazione e dinamica delle retribuzioni Quadro programmatico, variazioni percentuali a prezzi 1995

	2002	2003	2004	2005	2006
Inflazione programmata	1,7	1,4	1,3	1,2	1,2
Costo del lavoro		2,7	2,4	2,4	2,4
Valore aggiunto per unità lavorativa		1,4	1,4	1,4	1,4
CLUP (misurato sul PIL)		1,4	1,0	1,0	1,0
<i>Inflazione reale (2002)</i>	2,3	2,2	<i>nd</i>	<i>nd</i>	<i>Nd</i>
<i>e previsioni Economist</i>					



Il DPEF prevede, inoltre, una crescita reale del costo del lavoro ben superiore al tasso di inflazione e pari al 2,7% per il 2003 e al 2,4% per il periodo 2004-2006. La crescita della produttività implicita in questa differenza (+1,4% annuo, rilevabile anche confrontando la differenza fra andamento delle retribuzioni e

dinamica del CLUP), in presenza, fra l'altro di una crescita, dell'occupazione dell'1,6%, deve trovare una corrispondenza nella crescita della domanda. A questo proposito, va notata la singolarità di una versione per la stampa che ha riportato una crescita delle retribuzioni superiore al tasso d'inflazione e molto vicina alla crescita del costo complessivo del lavoro. In questo modo si rivela che lo stesso governo non sembra credere al tasso d' inflazione programmato.

Come è stato detto in precedenza, il rallentamento dell'economia nella seconda metà del 2002 rimette in discussione le stesse previsioni di crescita per il 2003. Sulla base delle previsioni più aggiornate la domanda interna stenta, quindi, a riprendere il proprio ruolo di volano della ripresa. In questo quadro un ruolo primario è affidato, nelle valutazioni del DPEF, alla domanda estera. Il tasso di crescita annuo nel 2003 delle esportazioni compierebbe un balzo all'8,6% a fronte di una variazione dell'1,6% stimato per il 2002. È importante rilevare come l'andamento della domanda estera previsto dal DPEF potrà trovare forti resistenze sia nell'apprezzamento dell'euro rispetto al dollaro (e allo Yen), sia nelle aspettative di ristagno o, addirittura, ribasso dei corsi dei titoli quotati nelle borse internazionali e, soprattutto, di quella americana.

La finanza pubblica: il quadro programmatico per il 2003 – 2006 e gli andamenti a legislazione vigente

Il DPEF si pone l'obiettivo programmatico di un indebitamento netto pari allo 0,8% del PIL per il 2003 a fronte di un dato tendenziale dell'1,6%. Il disavanzo dovrebbe ridursi allo 0,3% del PIL nel 2004 (-2,3% tendenziale) e diventare un avanzo netto nel 2005 nella misura dello 0,1% del PIL (-1,5% tendenziale).

Secondo l'accordo Ecofin di Madrid l'Italia avrebbe dovuto raggiungere un disavanzo dello 0,5% nel 2003 e il pareggio nel 2004. In ogni caso, il raggiungimento di un livello di disavanzo pari allo 0,8% del PIL è condizionata dalla realizzazione di una manovra di finanza pubblica pari all'1% del PIL (circa 12,5 miliardi euro) nell'ipotesi, naturalmente, che vengano centrate le previsioni di crescita del reddito per i prossimi anni.

DPEF 2003 – 2006. Quadro programmatico di Finanza Pubblica

	2003	2004	2005	2006
PIL (miliardi di Euro)	1325,4	1389,6	1456,7	1527,2
Debito/ PIL	104,5%	99,8%	97,1%	94,4%
Indebitamento netto/PIL	-0,8%	-0,3%	0,1%	0,2%
<i>Debito/PIL a legislazione vigente</i>	<i>109,3</i>	<i>108,7</i>	<i>109,2</i>	<i>108,7</i>
<i>Indebitamento netto/PIL a legislazione vigente</i>	<i>-1,6%</i>	<i>-2,3%</i>	<i>-1,5%</i>	<i>-0,9%</i>

Il 60% della manovra annunciata dovrebbe finanziare la riduzione della pressione fiscale, per un totale di 7,5 miliardi di Euro, mentre altri 700 milioni di Euro sono destinati a finanziare gli interventi sugli ammortizzatori sociali.

DPEF 2003 – 2006. Risorse assegnate nel 2003 alla riduzione della pressione fiscale e alla riforma degli ammortizzatori sociali (miliardi di Euro)

IRPEF	5,5
IRAP	0,5
IRPEG (stima)	1,5
Ammortizzatori sociali	0,7
Totale	8,2
<i>In percentuale del PIL</i>	<i>0,6%</i>

La riforma fiscale

Il DPEF sottolinea come “Una componente essenziale del programma di riforme volto ad incrementare in via permanente la crescita dell’economia è la riforma fiscale che comporta una graduale riduzione del carico tributario nel duplice intento di conseguire maggiore equità con maggiori sgravi per i redditi medio bassi e maggiore efficienza con il ridisegno delle basi imponibili e la riduzione delle aliquote”. D’altra parte, il Documento di programmazione non spiega i criteri di attuazione del primo modulo della riforma annunciato per il 2003 e in che modo verranno ridistribuiti fra le classi di reddito i 5,5 miliardi di Euro previsti per la riduzione dell’IRPEF. Per gli anni successivi, inoltre, la riduzione della pressione fiscale è subordinata alle “risorse che si renderanno di anno in anno disponibili” . Siamo di fronte a un curioso circolo vizioso: da un lato la riforma fiscale appare come variabile esplicativa della ripresa dell’economia, dall’altro appare come variabile dipendente dalla disponibilità di risorse.

In ogni caso, nel quadro programmatico del DPEF, la pressione fiscale si riduce di 2,5 percentuali in rapporto al PIL nel periodo 2003-2006 passando dal 42,3 del 2002 al 39,8% del PIL nel 2006.

La riforma riguarda l’IRPEF, l’IRPEG, l’IVA e l’IRAP e la tassazione dei redditi di natura finanziaria. In questa nota ci limiteremo a descrivere gli interventi relativi alle tre imposte IRPEF, IRPEG e IRAP.

- L’IRPEF verrebbe sostituita dall’IRE (imposta sul reddito) con il passaggio dalle attuali 5 a due sole aliquote, del 23% per i redditi fino a 100 mila euro e del 33% per i redditi superiori. Le attuali detrazioni d’imposta, differenziate fra lavoro dipendente e lavoro autonomo, verrebbero sostituite da deduzioni dal reddito e concentrate sui redditi medio bassi. Verrebbe introdotta, inoltre, una *no tax area*, ossia un livello di reddito non tassato e calcolato in funzione della soglia di povertà.

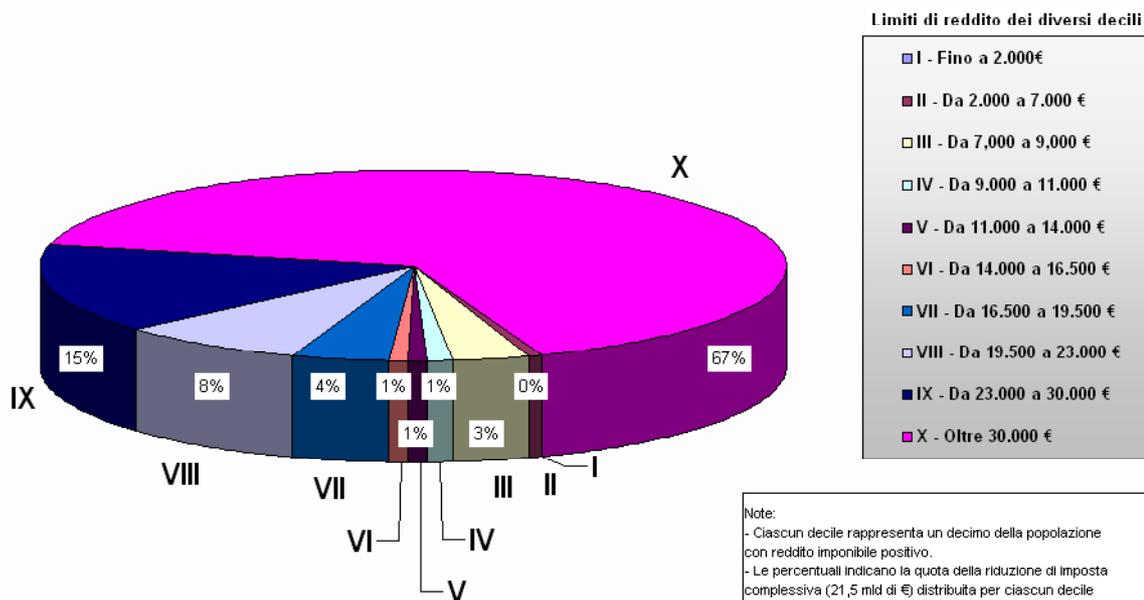
Attuali aliquote IRPEF e relativi scaglioni di reddito

Aliquote	Scaglioni (milioni di lire)
18%	fino a 20
24%	20-30
32%	30-60
39%	60-135
45%	oltre 135

Questa precisazione del DPEF lascia intendere che nella determinazione della quota esente di reddito dovrebbero rientrare i carichi familiari oltre che il livello di imponibile in quanto la soglia di povertà tiene conto del numero di componenti della famiglia. Non viene chiarito, invece, il destino delle detrazioni e deduzioni non collegate alla posizione lavorativa come quelle collegate agli interessi sui mutui, alla previdenza integrativa (polizze e fondi pensione), alle spese sanitarie ecc. che rappresentano riduzioni di imposta o di imponibile regressive, ossia che premiano i redditi più alti con una maggiore capacità di utilizzare questa tipologia di detrazioni e deduzioni. In altre parole rimane ambigua, oltre che generica, l'affermazione contenuta nel DPEF secondo la quale la riforma consisterebbe in pratica "nell'allargamento della base imponibile e nella corrispondente riduzione delle aliquote". Il DPEF sorvola, inoltre, sulla questione dei soggetti "incapienti", ossia delle fasce di reddito talmente basse che, non pagando imposte, non possono usufruire degli sgravi annunciati. Questo fatto entra in conflitto con l'affermazione che le deduzioni saranno applicate tenendo conto della soglia di povertà. In questa situazione o la riduzione fiscale di 5,5 miliardi di Euro viene, almeno in parte, utilizzata per istituire l'istituto di imposta negativa da destinare ai soggetti incapienti, oppure la riduzione della pressione fiscale rimarrà sulla carta per l'impossibilità di raggiungere i soggetti indicati dallo stesso Governo come beneficiari della riforma.

La CGIL nell'audizione del 16 luglio scorso ha messo in evidenza, fra l'altro, come la delega Tremonti sia stata congegnata in modo da ridistribuire gran parte dei benefici fiscali all'ultimo decile di contribuenti (cioè ai contribuenti più ricchi). Gli studi e le analisi condotte sugli effetti della delega hanno effettivamente confermato la redistribuzione regressiva della riduzione delle aliquote IRPEF. Il NENS ha stimato che il 67% della riduzione d'imposta va a beneficio del 10% più ricco della popolazione. Il 20% più povero (con un reddito sino a 7.000 Euro) non riceve, invece, alcun beneficio dalla delega. Il CER, da parte sua, ha ottenuto, attraverso proprie simulazioni, risultati analoghi con il 56% del beneficio fiscale che va a beneficio del decile più ricco di popolazione.

Figura 1. Ripartizione della riduzione di imposta della riforma per decili di reddito



Fonte NENS

Per ciò che riguarda le imprese il DPEF prevede le seguenti misure:

- L'IRPEG sarà sostituita dall'Imposta sul Reddito delle Società con aliquota del 33%. Sarà superato il sistema di *Dual Income Tax*.
- L'IRAP verrà gradualmente superata a partire dall'eliminazione dalla base imponibile di una parte del costo del lavoro.

Il fiscal drag

Il DPEF non prevede alcun riferimento alla restituzione del fiscal drag nonostante il tasso d'inflazione per il 2002 superi il 2% attestandosi intorno al 2,3%. Secondo la normativa in vigore, infatti, la restituzione del drenaggio fiscale diventa operativa quando l'inflazione supera il 2% (Decreto Legislativo n. 69, 2 marzo 1989). Prendendo come esempio un reddito imponibile annuo di circa 20.700 euro (pari a circa 40 milioni di vecchie lire) si può calcolare in circa 203 euro la somma annua da restituire per ricostituire la capacità di acquisto erosa dalla maggiore tassazione dovuta alla crescita nominale dei redditi imponibili.

Esempio di restituzione del fiscal drag in presenza di un tasso di inflazione del 2,3% nel 2002 e del 2,2 nel 2003 (nell'ipotesi di una retribuzione di 25.822,84 euro pari a 50 milioni di vecchie lire)

		2002 (inflazione 2,3%)	2003 (inflazione 2,2%)
Reddito imponibile	25.822,84	26.416,77	26.997,94
IRPEF netta	5.965,08	6.206,78	6392,75
Aliquota media	23,1%	23,5%	23,7%
Restituzione del fiscal drag		241,7	186,0

In rapporto al gettito IRPEF complessivo si può stimare in circa 1 miliardo di euro l'ammontare complessivo delle risorse necessarie per la restituzione dell'intero fiscal drag.